

zijn betrokken, althans kunnen zijn persoonlijke beleidsopvattingen niet achter worden gehouden met een beroep op art. 11 WOB 1992. Andere uitzonderingsgronden kunnen uiteraard nog wel aan openbaarmaking in de weg staan.

C.N. van der Sluis

Gst. 2018/59

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
27 december 2017, nr. 201603350/1/A3
(Mrs. C.J. Borman, E. Steendijk en C.M. Wissels)
m.nt. T. Barkhuysen & L.M. Koenraad¹

(Art. 3:13, 3:15 BW; art. 7:18 Awb; art. 3 WOB 1992)

ECLI:NL:RVS:2017:3580

Misbruik van procesrecht als weerlegbaar rechtsvermoeden. Een Wob-verzoeker moet aannemelijk maken dat hij geen misbruik van procesrecht maakt als hij de door hem gevraagde stukken met behulp van art. 7:18 Awb – kan verkrijgen.

Thans is de Afdeling van oordeel dat in beginsel ook misbruik van de WOB 1992 wordt gemaakt indien om informatie over een verkeersboete wordt verzocht en het doel van het verzoek redelijkerwijs slechts gelegen kan zijn in het aanvechten van de verkeersboete. Dit geldt te meer indien een dergelijk verzoek is gedaan door een rechtzoekende of een gemachtigde die blijf heeft gegeven veelvuldig procedures tegen het opleggen van een verkeersboete te hebben gevoerd en derhalve geacht moet worden ter zake over de nodige kennis en ervaring te beschikken, zodat een dergelijk verzoek niet anders dan tegen beter weten in is gedaan. SOM heeft geen omstandigheden aangevoerd die het aanwenden van de WOB 1992 desondanks rechtvaardigen.

Uitspraak op het hoger beroep van:
de Stichting Onafhankelijk Mobiliteitsadvies (hierna: SOM),
gevestigd te Amsterdam, appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 februari 2016 in zaak nr. 15/5177 in het geding tussen:
SOM
en
de korpschef van politie.

Procesverloop

Bij besluit van 12 maart 2015 heeft de korpschef beslist op het verzoek van SOM om documenten te verstrekken.
Bij besluit van 29 juni 2015 heeft de korpschef het door SOM daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 25 februari 2016 heeft de rechtbank het door SOM daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft SOM hoger beroep ingesteld.
De korpschef heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.
De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juli 2017, waar SOM, vertegenwoordigd door mr. J.J.O. Zandt, advocaat te Amsterdam, en de korpschef, vertegenwoordigd door J.W.L. van Limbeek, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De korpschef betoogt dat het procesgedrag van SOM blijf geeft van misbruik van een bevoegdheid. Gelet hierop, ziet de Afdeling, alvorens tot een inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep te kunnen komen, zich gesteld voor de vraag of SOM in haar hoger beroep kan worden ontvangen.

1.1. Ingevolge artikel 13, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek kan degene aan wie een bevoegdheid toekomt, deze niet inroepen voor zover hij deze misbruikt. Ingevolge het tweede lid kan een bevoegdheid onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of ingeval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen. Ingevolge artikel 15 van hetzelfde boek vindt artikel 13 toepassing buiten het vermogensrecht voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129, brengen deze artikelen met zich dat de bevoegdheid om een bestuursrechtelijk rechtsmiddel in te stellen, niet kan worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. Deze artikelen verzetten zich derhalve tegen inhoudelijke behandeling van een bestuursrechtelijk rechtsmiddel dat misbruik van een bevoegdheid behelst en bieden dan ook een wettelijke grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van een zodanig rechtsmiddel.

1.2. SOM heeft op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om informatie betreffende een aan haar opgelegde verkeersboete. Ingevolge deze bepaling kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Ingevolge het derde lid behoeft een verzoeker om informatie geen belang te stellen. Het belang van SOM bij kennisneming van de gevraagde informatie kan echter redelijkerwijs slechts gelegen zijn in het aanvechten van de verkeersboete en niet in het voor een ieder openbaar worden van de betreffende informatie. Zij kon daartoe op grond van een daarvoor bedoelde wettelijke regeling informatie betreffende de verkeersboete verkrijgen. Immers, tegen een verkeersboete staat administratief beroep bij de officier van justitie open en artikel 7:18, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geeft

¹ Tom Barkhuysen is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan Universiteit Leiden en advocaat bij Stibbe. Rens Koenraad is bestuursrechter in de Rechtbank Gelderland.

belanghebbenden het recht om in een administratieve beroepsprocedure afschriften van de op de zaak betrekking hebbende stukken te verkrijgen. Na administratief beroep zijn beroep bij de kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden mogelijk. Op grond van artikel 11, vierde lid, en artikel 19, vierde lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: *Wahv*) kan de beboete persoon in het kader van die procedures afschriften van stukken verkrijgen.

Een verzoek op grond van artikel 7:18, vierde lid, van de *Awb* of artikel 11, vierde lid, of artikel 19, vierde lid, van de *Wahv* is de aangewezen weg om ten behoeve van het aanvechten van een verkeersboete informatie betreffende de boete te verkrijgen. Aldus kan binnen het kader van een tegen de verkeersboete ingestelde procedure informatie betreffende de boete worden verkregen en hoeft daartoe geen afzonderlijk verzoek op grond van de *Wob* te worden gedaan. Bovendien staan de noodzaak, volledigheid en tijdigheid van de informatieverstrekking aldus ter beoordeling van de ten aanzien van verkeersboetes bevoegde rechterlijke instanties. Daarnaast is van belang dat inwilliging van een op artikel 3, eerste lid, van de *Wob* gebaseerd verzoek meebrengt dat de verstrekte informatie voor een ieder openbaar is. Deze algemene openbaarheid kan de privacy van degene op wie de boete betrekking heeft in het gedrang brengen en is een aspect in verband waarmee het gerechtvaardigd kan zijn om verstrekking van bepaalde informatie te weigeren. Daarentegen kunnen op grond van artikel 7:18, vierde lid, van de *Awb* en de genoemde *Wahv*-bepalingen alleen belanghebbende procespartijen informatie verkrijgen, in welk geval de persoonlijke levenssfeer niet in het geding is.

Aan de geschiktheid van artikel 7:18, vierde lid, van de *Awb* en de genoemde *Wahv*-bepalingen doet niet af dat volgens de rechtspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden onder de op de zaak betrekking hebbende stukken alleen moeten worden begrepen het zogenoemde zaakoverzicht en een eventuele foto van de betrokken gedraging. Hiermee is de verkrijging van andere stukken niet uitgesloten. Zoals het gerechtshof immers heeft overwogen (arrest van 17 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8247), moeten andere stukken bij de beoordeling worden betrokken indien redelijkerwijs twijfel bestaat over de aspecten waarop die stukken betrekking hebben. De noodzaak om voor een correcte beoordeling van een verkeersboete over bepaalde stukken te beschikken, maakt dus deel uit van de beoordeling van de boete in administratief beroep of in de procedure bij de bevoegde rechter en kan zo nodig in die procedures aan de orde worden gesteld, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1987). Het is dan ook niet aan de Afdeling om te oordelen over de noodzaak van stukken ten behoeve van een procedure tegen een verkeersboete.

De bevoegdheid ingevolge artikel 3 van de *Wob* tot het indienen van een verzoek om informatie over stukken die betrekking hebben op een opgelegde verkeersboete is, gelet op het voorgaande, niet bedoeld om binnen het kader van een tegen de boete ingestelde procedure informatie betreffende de boete te verkrijgen. Een dergelijk verzoek strekt niet ter

bevordering van een goede en democratische bestuursvoering.

1.3. In voormelde uitspraken van 19 november 2014 en 13 juli 2016 en vele andere uitspraken over op de *Wob* gebaseerde verzoeken om informatie over een verkeersboete heeft de Afdeling geoordeeld dat misbruik van de *Wob* is gemaakt. De Afdeling heeft daartoe overwogen dat de verzoeken, gelet op het procesgedrag van de verzoekers of hun gemachtigden en op hun kennis en ervaring, kennelijk waren ingediend met geen ander doel dan om ten laste van de overheid geldsommen te incasseren of om de overheid anderszins te frustreren. Thans is de Afdeling van oordeel dat in beginsel ook misbruik van de *Wob* wordt gemaakt indien om informatie over een verkeersboete wordt verzocht en het doel van het verzoek redelijkerwijs slechts gelegen kan zijn in het aanvechten van de verkeersboete. Dit geldt te meer indien een dergelijk verzoek is gedaan door een rechtzoekende of een gemachtigde die blijk heeft gegeven veelvuldig procedures tegen het opleggen van een verkeersboete te hebben gevoerd en derhalve geacht moet worden ter zake over de nodige kennis en ervaring te beschikken, zodat een dergelijk verzoek niet anders dan tegen beter weten in is gedaan. SOM heeft geen omstandigheden aangevoerd die het aanwenden van de *Wob* desondanks rechtvaardigen.

Gezien het voorgaande, heeft SOM misbruik gemaakt van de bevoegdheid om een *Wob*-verzoek in te dienen. Dit betekent dat zij ook misbruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om hoger beroep in te stellen, nu dat rechtsmiddel niet los kan worden gezien van het gebruik van de *Wob*. Derhalve is het hoger beroep niet-ontvankelijk. Daaraan doet niet af dat de Afdeling in voormelde uitspraak van 19 november 2014 heeft overwogen dat zwaarwichtige gronden vereist zijn voor het niet-ontvankelijk verklaren van een rechtsmiddel wegens misbruik van een bevoegdheid. De Afdeling heeft daartoe overwogen dat met de niet-ontvankelijkverklaring de betrokkene in feite het recht op toegang tot de rechter wordt ontzegd. In een geval zoals hier aan de orde wordt dit recht echter niet ontzegd, aangezien tegen de verkeersboete een procedure openstaat waarin de betrokkene de noodzaak om over bepaalde stukken te beschikken, aan de rechter kan voorleggen.

Het betoog slaagt.

2. Het hoger beroep is niet-ontvankelijk.

3. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het hoger beroep niet-ontvankelijk.

Naschrift

1. Op 24 mei 2017 – toen de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde over de juridische status van het bestuur van de vennootschap ‘NMI Certin B.V’ (ECLI:NL:RVS:2017:1350, AB 2017/250, m.nt. J.A.F. Peters, JB 2017/132, m.nt. L.J.M. Timmermans) – mocht de Stichting

Onafhankelijk Mobiliteitsadvies (hierna: SOM) – nog hopen dat zij bij de bestuursrechter vrijelijk kan procederen over het openbaar maken van documenten met betrekking tot middelen die de politie gebruikt om snelheidsovertredingen te constateren. Inmiddels is die hoop weggenomen, door de redenering die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gevolgd in de hierboven afgedrukte uitspraak, en door de (impliciete) verwijzing naar deze redenering in haar uitspraak van 14 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:493). Momenteel staat de SOM te boek als Wob-misbruiker.

2. Onze kritiek op het leggen van een relatie tussen misbruik van procesrecht en ontvankelijkheid van het beroep is uitgebreid onderbouwd in *Gst.* 2015/33 (noot onder ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4135), beknopt samengevat in *Gst.* 2016/30 (noot onder ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3752) en daarna herhaald in onder meer AB 2017/176 (noot onder CBb 30 maart 2017, ECLI:NL:CBB:2017:114) en AB 2017/289 (noot onder ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1779). Daarom heeft het geen zin die kritiek hier nog eens te herkauwen.

3. Wij bespreken de hierboven afgedrukte uitspraak dan ook om een andere reden, namelijk vanwege de overweging dat “in beginsel ook misbruik van de Wob wordt gemaakt indien om informatie over een verkeersboete wordt verzocht en het doel van het verzoek redelijkerwijs slechts gelegen kan zijn in het aanvechten van de verkeersboete” (de onderstreping is door ons geplaatst, TB & RK). Die overweging is onder meer ingegeven door de stelling dat een verzoek als bedoeld in art. 7:18 lid 4 Awb een geschikt(er) middel is voor de verkrijging van de documenten waarop het Wob-verzoek betrekking heeft.

4. Over de juistheid van de zojuist geformuleerde stelling valt stevig te twisten, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak in de derde alinea van rechtsoverweging 1.2 overigens ruiterlijk erkent. Evenzeer discutabel is het – in de tweede alinea van rechtsoverweging 1.3 gebezigde – argument dat de Wob-verzoeker de aanspraak op toegang tot de (bestuurs)rechter welbeschouwd niet wordt ontzegd als de betrokkene het gevraagde stuk via de band van art. 7:18 lid 4 Awb probeert te bemachtigen. Het gaat uiteindelijk immers niet om de vraag of de verzoeker de beschikking over het gevraagde document moet kunnen krijgen, maar om de vraag of ook anderen dan de Wob-verzoeker kunnen vragen om verstrekking van het document in kwestie, onder het motto ‘openbaar voor één is openbaar voor allen’; zie E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015 (tweede druk), par. 4.10.2, mede naar aanleiding van ABRvS 25 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5845, JB 2000/142, AAe 2000, p. 666, m.nt. L.J.A. Damen. Die kwestie staat bij de beoordeling van een Wob-verzoek centraal, ook als dit verzoek in het kader van een lopende bezwaar- of administratief-beroepsprocedure is gedaan. De behoefte aan stukken ter onderbouwing van een bezwaar- of administratief-beroepsschrift en het verlangen naar beschikbaarheid van die stukken voor een ieder sluiten elkaar namelijk niet, anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak in de hierboven afgedrukte uitspraak suggereert.

5. De meeste moeite hebben wij echter met het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak – in ieder geval als zij meent dat een belanghebbende een bepaalde kwestie sowieso betrekkelijk eenvoudig aan de (bestuurs)rechter kan voorleggen – niet langer terughoudend is met het trekken van de conclusie dat het (hoger) beroep wegens misbruik van procesrecht niet-ontvankelijk is. Terughoudendheid vereist namelijk het per individueel geval zorgvuldig wegen van relevante belangen op basis van een deugdelijk feitenonderzoek. Daarvan komt echter weinig terecht bij het formuleren van een rechtsvermoeden dat slechts kan worden ontkracht door gegevens die door de rechthebbende moeten worden aangeleverd. In dit kader benadrukken wij nogmaals dat het niet-ontvankelijk verklaren van een beroep wegens misbruik van omstandigheden niet alleen rechtsstatelijk (de belanghebbende krijgt geen toegang tot de rechter), maar ook dogmatisch (de rechter kijkt stiekem toch naar de inhoud van de zaak) en praktisch (de rechter moet steeds ambtshalve beoordelen of sprake is van misbruik) problematisch is.

6. Tot slot. Naarmate de bestuursrechter minder terughoudend wordt met het hanteren van een serieus te bekritisieren praktijk, wordt de behoefte aan een wettelijke regeling van misbruik nog groter. Zo’n regeling doet immers recht aan zowel het rechtsstatelijke belang bij het beperken van mogelijkheden om geschillen met de overheid aan een rechter voor te leggen, als het maatschappelijk belang bij het tegengaan van misbruik van procesrecht. Het beste van twee werelden dus.

T. Barkhuysen & L.M. Koenraad

Gst. 2018/60

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
31 januari 2018, nr. 201700728/1/A3
(Mrs. C.J. Borman, F.D. van Heijningen en E.J. Daalder)
m.nt. C.N. van der Sluis¹

(Art. 11 WOB 1992)

AB 2018/110
BA 2018/69
ECLI:NL:RVS:2018:314

Bij besluit van 25 juni 2015 heeft het college een verzoek van RTV Noord-Holland om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur gedeeltelijk afgewezen.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 11 van de WOB 1992 (Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 13) volgt dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oog-

¹ Cornelis van der Sluis is advocaat bij Ten Holter Noordam Advocaten te Rotterdam.